联合国 A/73/374–S/2018/824



大 会 安全理事会

Distr.: General
10 September 2018
Chinese
Original: English

大 会
第七十三届会议
议程项目 40
阿富汗局势

安全理事会
第七十三年

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

秘书长的报告

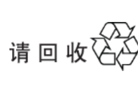
一. 导言

1. 大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2405(2018)号决议要求秘书长每三个月报告一次阿富汗境内的事态发展。本报告系根据这一要求提交。

2. 本报告介绍了自 2018 年 6 月 6 日前一份报告(A/72/888-S/2018/539)发布以来联合国在阿富汗活动的最新情况，包括政治、人道主义、发展和人权工作情况。

二. 相关事态发展

3. 议会选举定于 10 月 20 日举行。此前各派加紧政治动员，反对派团体纷纷组成联盟。许多政党继续要求进行选举改革，一些政党威胁说如果其要求得不到满足就将抵制选举。第一副总统阿卜杜尔•拉希德•杜斯塔姆在与政府进行长期多次谈判后返回阿富汗。之前他在土耳其居住了一年多。选举管理机构继续筹备议会选举，但已提议将原定同日举行的县议会选举推迟，因为获提名候选人数量很少。政府和塔利班在开斋节期间同时实施停火，在三天中减少了暴力，而且政府与塔利班效忠分子举行了公开会谈。然而，塔利班拒绝了关于延长停火时间的要求，双方恢复了进攻行动。政府为宰牲节宣布了第二次停火安排，条件是塔利班采取对等安排，但塔利班没有采取对等安排。安全状况依然动荡不定，加兹尼省和整个北部地区均发生袭击，仍有众多平民伤亡。政府继续为筹备定于 11 月 28 日举行的阿富汗问题日内瓦部长级会议而努力改革，制定了国家以下各级治理政策，完成了大规模择优征聘公务员的工作。阿富汗西部的干旱状况继续摧毁人民生计，


请回收



造成更多人口流离失所。2018 年迄今，从伊朗伊斯兰共和国返回的人数达到最高记录，但从巴基斯坦返回的人数仍然较少。

A. 政治事态发展

4. 随着议会选举的临近，该进程所面临的困难变得更加清晰，我在前一份报告中所述的政治反对派的动员行动更趋加强。此类动员以前似乎是为了参加选举，但此期间反对党开始日益批评选举进程本身。独立选举委员会宣布超过 900 万名选民已经登记，各政党对此尤表怀疑。先前有人呼吁行政当局撤换民族团结政府，但那只是极少数人的意见，而此期间则开始显现于政治主流中。

5. 对选举筹备工作不满的现象主要集中在北部地区。那里的安全状况继续恶化，一些反对派人士指责政府蓄意剥夺北部社区的权利。使这种看法加剧的是，Nezamuddin Qaysari 于 7 月 2 日被政府军逮捕。此人系县警察局长、杜斯塔姆先生在法利亚布省的亲信。在乌兹别克族占多数的法利亚布省，这次逮捕引发了抗议活动，而且迅速蔓延到巴尔赫、朱兹詹、昆都士、萨曼甘、萨尔普勒、塔哈尔等其他北部省份。抗议者要求释放 Qaysari 先生，还要求让 2017 年 5 月以来住在土耳其的杜斯塔姆先生回国。一些抗议者警告说，如果其要求得不到满足，将抵制选举并成立自治政府。因政府拒不满足这些要求，示威者开始阻断喀布尔至萨曼甘省马扎里沙里夫的公路，迫使独立选举委员会关闭了驻 6 个省的办事处，还阻断了通向梅马内地区重要陆运港的道路。局势日益不稳两周后，政府开始与全国伊斯兰运动党就第一副总统返国问题进行谈判。作为谈判结果的一部分，Qaysari 先生于 7 月 21 日获释出狱，并在国家安全局和全国伊斯兰运动的两名警卫陪同下被送回双方商定的地点。

6. 经与总统府代表谈判后，杜斯塔姆先生于 7 月 22 日返回喀布尔。一大批政治人物前往迎接杜斯塔姆先生，其中包括巴尔赫省前省长阿塔·努尔以及第二副首席执行官穆罕默德·莫哈契克。杜斯塔姆先生在欢迎会上讲话，宣布他打算就和平及选举事务与政府合作。杜斯塔姆先生返国后，北部的抗议活动平息，使边界、高速公路、政府驻 6 个省的办事处得以重新开放。针对杜斯塔姆先生的法律诉讼案没有新进展。他仍被控于 2016 年对一名政治对手实施性侵犯。

7. 经过各反对派团体之间几个月的谈判，阿富汗大国家联盟于 7 月 26 日在喀布尔成立。新联盟汇集了以前阿富汗救国联盟(也称为“安卡拉联盟”)的成员，包括杜斯塔姆先生、努尔先生、莫哈契克先生，还包括其他政党代表和原来未结盟的反政府分子。此举表明安卡拉联盟最初的成员基础进一步扩大。以前该联盟被视为主要是非普什图人和前圣战者组成的北部团体。前总统哈米德·卡尔扎伊认可了联盟的目标，但并未正式加入该团体。

8. 另一个与上述联盟重叠的 27 个政党的联盟于 3 月成立。该联盟继续要求更改选举制度，并对独立选举委员会是否独立提出质疑。选民登记进程结束后，该团体要求宣布选民名单无效，并要求采用生物鉴别技术进行选民登记。但委员会答复说，在 10 月选举之前满足这些要求是不可能的。7 月末 8 月初，第二副总统萨瓦尔·丹尼什与委员会及该联盟进行了一系列讨论，但尚无定论。由于谈判搁

浅，各政党威胁说如果其要求得不到满足，就要抵制或妨碍选举的进行。一些成员与前总统卡尔扎伊共同呼吁建立临时行政当局。

9. 7 月 19 日任命了独立选举委员会的选举事务主任，有助于筹备定于 10 月 20 日举行的议会选举，因为这个关键职位自 2017 年年底以来一直空缺。选民登记于 4 月 14 日在各省会城市开始，随后扩大到各县城和农村地区，于 7 月 27 日结束。委员会宣布，约 950 万名选民进行了登记，其中 34%是妇女。登记完成后，委员会开始制作数字化记录，创建了单一的选民名单，可检查有无重复，并可按投票站分列显示。各反对党和许多政治人物对登记的选民人数是否可信表示怀疑，理由是当时安全状况十分恶劣，并指称存在欺诈现象。

10. 加兹尼省有人抗议以往因安全状况差而被剥夺权利，而且今后可能再度发生此种情况。普什图族和塔吉克族代表举行了抗议活动，要求将该省划分为较小的选区，结果导致选举筹备工作无法进行。抗议者在整个登记期间封锁了选举委员会的省级办事处，使选民登记和候选人提名均无法进行。6 月 25 日，独立选举委员会决定把加兹尼省划分为三个选区，以图解决权利被剥夺的问题。然而，该项决定并没有使抗议活动平息，还引发了哈扎拉族的反抗议活动，导致委员会的省级办事处继续关闭。

11. 国民议会和县议会选举的候选人登记分别于 6 月 12 日、14 日结束，7 月 2 日发布了 33 个省议会的候选人初步名单。然而县议会选举候选人数量太少，387 个县中只有 40 个县的人数足以举行竞争性选举。候选人少的主要原因包括：安全状况差，对学历有限制(高中文凭)，未能清楚地说明县议会的职能。7 月 29 日，独立选举委员会正式提议，按《选举法》第 104 条推迟加兹尼省的县议会选举和国民议会选举。该条允许在安全状况或其他情况妨碍举行公平选举的情况下推迟选举。此事提交给由国家安全委员会、议会两院议长、首席大法官、监督宪法实施情况独立委员会主席组成的专门委员会，以便作出最后决定。

12. 7 月 27 日，即法律规定的最后期限到期 3 个月后，总统任命了选举投诉委员会省级办事处的 102 名委员。由于推迟任命这些委员，截至 8 月 20 日收到的 680 项投诉中只有 240 项获得裁定。与此同时，根据《2016 年选举法》成立了审查委员会，成员来自选举投诉委员会、地方治理独立局、内政部、国家安全局，职责是查明并撤销与非法武装团体有联系的候选人。8 月 4 日审查委员会告诉 25 名候选人他们不能参加竞选，因为其与非法武装团体有关联。在建议取消资格的那些候选人的审查期过后，选举投诉委员会 8 月 10 日宣布总共有 35 名候选人被取消资格。在宣布最终候选人名单后，一些不合格候选人的支持者开始在喀布尔和全国各地举行抗议活动。这些抗议活动导致独立选举委员会喀布尔总部大院关闭，截至 8 月 21 日还导致独立选举委员会在巴达赫尚、昆都士、加德兹、喀布尔、卢格尔、帕尔旺、波勒霍姆里、萨曼甘、塔哈尔这 8 个省的办事处关闭。关闭独立选举委员会总部等于阻止将数据录入选民登记册，而且无法检索若干省份的选民登记册，还妨碍了其他选举筹备工作。8 月 8 日，加尼总统发布法令，要求政府官员和机构选举中确保公正，保障选举进程的安全。

13. 独立选举委员会核准了性别平等政策，以促进妇女参加选举，并认可 17 个民间社会组织、15 家媒体机构、20 个政党对选举进程的所有部分进行监测和观察。在人民院(下院)的 2 564 名候选人，391 名为妇女。

14. 为支持 2018 年选举的筹备工作，联合国和选举管理机构于 7 月 25 日签署了一项经修订的选举支助项目文件，为此捐助方承诺增加 5 700 万美元的财政支助。

15. 支持与塔利班实施和平进程这一势头继续加强，得到民间社会和宗教领袖日益活跃的参与。他们呼吁政府和塔利班实现和平。人民和平运动的代表在阿富汗南部开始一系列静坐示威，从赫尔曼德省的拉什卡尔加出发，穿过坎大哈省、查布尔省、加兹尼省、瓦尔达克省之后，于 6 月 18 日进入喀布尔。该团体在伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、俄罗斯联邦、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美国等国驻喀布尔大使馆以及联合国阿富汗援助团(联阿援助团)大院前举行了一系列静坐示威，然后游行至巴尔赫省。宗教领袖也为倡导和平进程发挥更为公开的作用。6 月 4 日在喀布尔，3 000 多名宗教学者集会发表一项法特瓦，宣布对阿富汗政府的叛乱为非法，并呼吁塔利班加入和平谈判。此后，来自 30 多个国家的宗教领袖 7 月 10 日至 11 日在沙特阿拉伯集会。与会者再次表示支持阿富汗和平。

16. 在民间支持和平活动的促进下，冲突主要当事方之间出现了态度灵活的迹象。6 月 7 日，加尼总统宣布在 8 天期间单方面停止针对塔利班的敌对行动，开始日期为 6 月 12 日，以便过开斋节。两天后，塔利班一方也宣布在节日期间停火 3 天，即 6 月 15 日至 17 日。此后双方停火 3 天，暴力事件大幅减少，唯一的重大例外是 6 月 16 日和 17 日在贾拉拉巴德发生 2 起自杀式袭击。伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑省(伊黎伊斯兰国-霍拉桑省)宣布对其负责。在全国各地，塔利班战斗人员进入政府控制地区，塔利班领导人和政府官员在多个省份举行了前所未有的公开会晤。6 月 16 日，政府宣布节日过后停火将再延长 10 天。塔利班拒绝延长停火，于 6 月 18 日重新发起进攻行动。社交媒体上对停火大多表示欢迎，但一些政治人物和民间社会组织批评政府单方面延长停火。6 月 30 日，加尼总统宣布政府的停火正式结束，并说政府希望尽快开始阿富汗内部对话，然后进入第二阶段，参与者包括区域各国、美国、北大西洋公约组织(北约)。

17. 随后几个星期，媒体报道了美国与塔利班的直接会谈。尽管有这一新情况，而且据报各方的非正式接触越来越多，但本报告所述期间政府与塔利班之间未开展直接和平谈判。

18. 8 月 19 日，加尼总统宣布宰牲节前夕的 8 月 20 日开始第二次停火，结束时间为先知日，即 11 月 19 日。但是，停火的条件是塔利班宣布类似的停火，而塔利班没有作出正式答复。包括巴基斯坦、美国、北约在内的国际社会成员表示欢迎政府宣布停火，但停火决定在社交媒体上引发了争议，并在喀布尔引发了小规模示威。

19. 政府在执行 2016 年 9 月与古勒卜丁伊斯兰党达成的和平协议方面取得了有限的进展。7 月 25 日，该团体的代表会见了北约坚定支持特派团，讨论了古勒卜丁伊斯兰党要求释放的 59 名未结案囚犯的名单。然而，关于释放他们的多次请

求均被驳回，主要原因是未充分保证被释放的囚犯不会再次加入叛乱。7 月 28 日，负责执行该协议的联合执行秘书处会见了国家安全局、内政部、国防部的代表，讨论了执行协议的问题，包括未来释放囚犯和分配土地问题，还包括安全部门最近一波人员退休对古勒卜丁伊斯兰党所属安保人员的可能影响。

B. 安全保障

20. 安全局势依然动荡不安，仍发生了许多事件，只有开斋节停火期间暴力活动减少，使安全事件有短暂的中断。5 月 15 日至 8 月 15 日之间，联阿援助团共记录了 5 800 起安全事件，与 2017 年同期相比减少了 10%。南部区域事件发生次数最多，其次是东部区域和东南区域。这三个区域占事件总数的 67%。在安全事件总数中，武装冲突仍占最大比例(占事件总数的 61%)，但武装冲突次数比 2017 年同期减少 14%。在其他类别事件中，自杀式袭击事件比 2017 年同期增加 38%，阿富汗空军和国际军事部队的空袭增加 46%。

21. 北部安全状况恶化问题依然令人关切。政府在法利亚布省所控制的领土有所减少，因为塔利班在 8 月的一周内夺取了 3 个县行政中心，还占领了阿富汗国家军队在 Ghormach 的基地。据记录在巴尔赫省、法利亚布省、朱兹詹省发生多次地面交战。主要环形公路沿线发生的事件对 3 个省首府之间的交通造成了不利影响。在北部地区，2018 年上半年记录的安全事件总数比 2017 年同期多 17%。

22. 开斋节停火期间暴力事件总体上明显减少，但在之前和之后的几个星期武装冲突激增。在包含节日当天的一周内，联阿援助团共记录了 285 起事件。这是 2014 年安保过渡以来暴力事件最少的一周。然而在停火之后的几个星期内，塔利班发动的武装冲突再次增多，因为该运动在开斋节的空前停火之后试图恢复攻击态势。

23. 本报告所述期间，政府和塔利班对领土的控制情况未发生持久性变化。塔利班对一些县行政中心发动了一系列攻击，暂时控制了加兹尼省的 Jaghatu 和 Deh Yak、巴格兰省的巴拉克布尔和瓦塔拉、查布尔省的 Atghar，但在阿富汗国家安全部队反攻后撤离。反攻行动常常得到国际空袭的支持。8 月 10 日，塔利班对加兹尼省首府加兹尼市发动了大规模袭击。战斗持续了 5 天，之后阿富汗国防和安全部队将塔利班武装分子打退到该市边缘。另有报告称加兹尼省的 Deh Yak、Khwajah Omari、Ajrestan 等县行政中心遭到袭击，还有报告称塔利班伏击了前往加兹尼省、查布尔省、瓦尔达克、洛加尔省的增援部队。喀布尔至坎大哈省各城市的主要公路仍极不安全。

24. 伊黎伊斯兰国-霍拉桑省仍在东部地区有大批人员，声称对本报告所述期间楠格哈尔省的 8 起自杀式袭击和复合式袭击、喀布尔的两起袭击、加德兹市的 1 起袭击负责。伊黎伊斯兰国-霍拉桑省继续在东部对塔利班作战，据报双方在楠格哈尔省和库纳尔省发生了武装冲突。国际军事部队在楠格哈尔省继续打击伊黎伊斯兰国-霍拉桑省，在该省 Deh Bala、Achin、Khugyani、Naziyan、Chaparhar 等县对伊黎伊斯兰国-霍拉桑省目标实施了一系列空袭。8 月 1 日在朱兹詹省，自称属于伊黎伊斯兰国-霍拉桑省的大批战斗人员向政府投降。此前曾对塔利班部队进

行了一系列激烈的战斗。这一事件使塔利班得以加强了朱兹詹省实力最强叛乱部队的地位，打击了伊黎伊斯兰国-霍拉桑省在该国北部寻求立足之地的企图。

25. 政府继续努力按照四年路线图实施安全部门改革。根据 2017 年《固有法》，要求 656 名将军从阿富汗国民军退役，试着以此促进代际更替，重新平衡军衔分布，培养更强的领导队伍。这些改革已经扩大到内政部，退休计划分两批进行，首批于 7 月开始。阿富汗国家警察继续推进 4 月 15 日启动的人员核查工作。这一过程包括生物特征登记和警察人员审查证明等内容，截至 2018 年 8 月仍在进行。

26. 7 月 11 日和 12 日，北约坚定支持援助团的派遣国在布鲁塞尔会晤。北约盟国与合作伙伴重申其致力于在阿富汗实现持久安全，宣布其承诺保留非战斗任务，直到有迹象表明改变任务没有不妥。他们还同意将给予阿富汗部队的财政支持延至 2024 年。北约强调了阿富汗保持稳定对中亚地区的意义，以及区域行为体对全面支持通过谈判达成的政治解决方案、实现阿富汗和平与稳定的作用。

27. 共接报了 12 起涉及联合国人员的事件，包括 5 起恐吓事件、1 起暗杀事件、1 起简易爆炸装置事件。7 月 31 日，贾拉拉巴德市政府设施遭到复合式袭击时，一名与国际移民组织(移民组织)有合作的承包商丧生。

C. 区域合作

28. 2 月 28 日举行了喀布尔和平与安全合作进程第二次会议，3 月 26 日和 27 日举行了塔什干会议，为采取综合区域办法促进在阿富汗实现和平掀起了势头。在本报告所述期间，该势头仍在持续。7 月 17 日，卡塔尔代表团访问了乌兹别克斯坦，两国讨论了《关于和平解决阿富汗冲突基本原则的塔什干宣言》的条文落实情况。乌兹别克斯坦重申愿意主办阿富汗政府和塔利班之间的直接会谈。7 月 23 日，卡塔尔主办了阿富汗、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国、美国四方国家安全顾问会议，讨论阿富汗和平进程、打击资助恐怖主义行为以及区域合作的其他方面。8 月 7 日至 10 日，设在卡塔尔的塔利班政治委员会代表团访问乌兹别克斯坦，会见了乌兹别克斯坦外交部长阿卜杜拉齐兹 • 卡米洛夫。

29. 《阿富汗-巴基斯坦和平与团结行动计划》于 2018 年 5 月定稿，执行工作也取得了进展。6 月 11 日，阿富汗和巴基斯坦的军事行动总干事在巴基斯坦会面，同意在各自首都互派联络官，并建立协调中心分享情报。两国安全机构之间继续开展高级别访问，从而增加阿富汗和平与双边安全方面的合作。7 月 22 日，巴基斯坦外交部长访问喀布尔。伊姆兰 • 汗在当选巴基斯坦总理后发表公开讲话，表示巴基斯坦将优先考虑阿富汗的和平。跨境炮击仍是一个令人关切的双边问题。

30. 为改进区域合作而采取的多边措施仍在继续。6 月 9 日和 10 日，上海合作组织第十八届峰会在中国青岛举行，其间强调了该组织与阿富汗联络小组的重要性。与会者重申，需要根据阿富汗人民最关心的事推动社会经济发展，加大国家的连通性，促进区域一体化。该组织成员在峰会新闻公报中表示，支持调解阿富汗冲突，支持合作打击恐怖主义、分裂主义和极端主义。7 月 2 日，阿富汗主办了亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程大使级会议。与会国家针对 4 月 19 日

高级官员会议所商定的建议，包括扩大经济合作和重振建立信任措施，评估了实施进展情况。

三. 人权

31. 7 月 15 日，联阿援助团发布了 2018 年关于在武装冲突中保护平民的年中报告。[1] 2018 年 1 月 1 日至 6 月 30 日，援助团记有 5 122 名平民伤亡(1 692 人死亡，3 430 人受伤)，六个月内记录的平民死亡人数是联阿援助团 2009 年开始系统记录以来最多的一次。平民所受伤害总体水平与 2017 年同期相当。联阿援助团认为，所有平民伤亡中有 67%是反政府分子造成的(塔利班：42%；伊黎伊斯兰国-霍拉桑省：18%；包括自封的伊黎伊斯兰国-霍拉桑省在内的身份不明反政府分子：7%)；20%是亲政府部队造成的；10%是反政府分子和亲政府部队地面交战造成的，但无法确定责任方；3%是其他事件造成的，包括战争遗留爆炸物和跨境炮击。

32. 使用简易爆炸装置战术(包括自杀和非自杀式袭击)造成 2 290 名平民伤亡(659 人死亡，1 631 人受伤)，是 2018 年上半年平民伤亡的第一大因素，占平民伤亡的 45%。地面交战是平民伤亡的第二大因素，造成 1 494 名平民伤亡(360 人死亡，1 134 人受伤)，占平民伤亡总数的 29%。联阿援助团依旧记录到亲政府军发动的空袭造成许多平民伤亡，数量达 353 人(149 人死亡，204 人受伤)，而且妇女儿童占一半以上。联阿援助团记录了 1 355 名儿童伤亡(363 人死亡，992 人受伤)，占平民伤亡总数的 24%。妇女伤亡人数下降 15%，共有 157 人死亡，387 人受伤。半数以上的妇女伤亡系由地面交战所致。

33. 4 月至 6 月，对选举相关地点发动的袭击造成 341 名平民伤亡(117 人死亡，224 人受伤)，其中绝大部分(超过 250 人伤亡)是 4 月 22 日在喀布尔市和 5 月 6 日在霍斯特省发生的两次袭击造成的。联阿援助团记录了 tazkira (国民身份证)分发中心、选民登记站以及选举相关人员遇袭事件，还记录了威胁、绑架和杀害候选人及其支持者的事件。

34. 4 月 1 日至 6 月 30 日，国家监测和报告任务组核实了 79 起袭击学校和教育相关人员事件，包括 44 起导致学校受到影响的选举相关事件、24 起直接袭击学校事件、7 起威胁学校和相关人员事件，以及 4 起袭击教育相关人员事件。任务组认为，73 起由反政府分子实施(塔利班：47 起；伊黎伊斯兰国-霍拉桑省：18 起，其中 1 起为自封的伊黎伊斯兰国-霍拉桑省实施；身份不明的反政府分子：7 起)，4 起由阿富汗国防和安全部队实施，2 起由阿富汗国防和安全部队以及塔利班在交火时共同实施。袭击学校和教育相关人员的事件在上一报告期有 11 起，在本报告期却急剧增加，原因是学校被用作选民登记中心，反政府分子把教育设施当

[1] 联阿援助团，“关于在武装冲突中保护平民的年中报告：2018 年 1 月 1 日至 6 月 30 日”(2018 年，喀布尔)。

成攻击目标，公然反击亲政府部队发起的军事行动。此外，经任务组核实，阿富汗国民军把一所学校用于军事目的。

35. 任务组核实了 12 起袭击医疗设施和医务人员事件，包括 9 起袭击医疗设施事件和 3 起袭击医务人员事件，上一报告期则为 16 起。任务组认为，7 起由武装团体实施(塔利班：4 起；身份不明的反政府分子：2 起；自封的伊黎伊斯兰国-霍拉桑省：1 起)，2 起由国际部队与阿富汗国防和安全部队共同实施，1 起由亲政府民兵实施，1 起由阿富汗国家警察实施，1 起由阿富汗国民部队和塔利班在交火时共同实施。任务组核实了冲突各方招募和使用 2 名男童的情况，并记录了关于塔利班招募和使用 4 名男童以及国家安全局与塔利班招募和使用 1 名男孩的可信指控。此外，任务组记录了关于 3 起性虐待事件的可信指控。涉事的 3 名男童遭到阿富汗国家警察和阿富汗地方警察性虐待，包括狎戏。

36. 5 月下旬，联阿援助团向政府和部分利益攸关方提交了一份机密报告，叙述了阿富汗民众对冲突各方普遍招募和使用儿童、对导致阿富汗出现这种做法的根本原因和促成因素的了解和看法。报告根据联阿援助团人权小组从 2016 年 10 月 15 日至 2017 年 12 月 31 日进行的近 700 次访谈和实施的监测写就。其中强调，受访者认为招募和使用儿童这种做法在阿富汗司空见惯，并称主要由塔利班实施。阿富汗各地民众还指控武装部队特别是阿富汗地方警察和阿富汗国家警察出于性虐包括狎戏的目的使用男童，并指出贫穷和失业是根本原因。

37. 新刑法典将狎戏男童定为刑事犯罪后，联阿援助团于 8 月 6 日主办了一次活动，旨在制定关于此类罪行的问责战略，加强针对受害者采取的应对措施。与会者包括政府、阿富汗国防和安全部队以及国际部队的代表。虽然未就问题的程度和解决办法达成一致，但是所有与会者都承认需要提高阿富汗民众以及阿富汗国防和安全部队对于狎戏男童入罪一事的了解和认识。关于后续行动，提出的建议包括通过战略和行动计划，更加全面地研究这一问题。

38. 政府在联阿援助团的支持下，继续努力解决暴力侵害妇女问题。5 月 29 日，援助团和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发布报告，[2] 强调在暴力侵害妇女案件中使用调解所引发的人权关切。6 月，政府成立了消除骚扰妇女儿童行为高级委员会，改进 2017 年《反骚扰妇女儿童行为法》的执行工作。政府还采取步骤加强妇女在促进和平与安全方面发挥的作用。7 月 17 日，联阿援助团协助召开了一次全国会议，以就采取行动确保暴力侵害妇女行为受到问责达成共识。7 月 29 日，总统提名一位女法官进入阿富汗最高法院高级委员会。如获任命，她将是担任这个职位的首位女性。7 月 31 日，政府发布了实施安全理事会第 1325(2000)号决议国家行动计划执行工作第二次进展报告，指出安全部门征聘的妇女数量总体增加。然而，报告也提到一些消极趋势，包括阿富汗国民军的女性军官数量减少，高级和平委员会的女性成员数量也在减少。

[2] 联阿援助团和人权高专办：“有冤不申和有罪不罚：关于暴力侵害妇女刑事犯罪的调解工作”(2018 年 5 月)，可查询：www.ohchr.org/Documents/Countries/AF/UNAMA_OHCHR_EVAW_Report2018_InjusticeImpunity29May2018.pdf。

39. 6 月 26 日，政府提交了一年后续报告，阐述对照禁止酷刑委员会在关于阿富汗的第二次定期审议(CAT/C/AFG/CO/2)的结论性意见中提出的三项具体建议采取了哪些行动。《禁止酷刑法》已由国民议会审查并批准，有待总统最终认可。

40. 截至 6 月 30 日，阿富汗独立人权委员会委员的任期已经届满。7 月 9 日，总统修订了此前于 2018 年 5 月 26 日就新任委员的物色和选拔程序发布的总统令，建立了两级审查制度，确保最终圈定的 27 名申请人富有多样性。联合国不再观察根据订正后的命令启动的程序，只有总统掌握任命 9 名委员的权力。关于 9 名委员出缺的公告 8 月 15 日发布，定于 9 月 3 日截止。记者和媒体工作人员仍然面临反政府分子和亲政府部队的恐吓和骚扰。联阿援助团记录了加兹尼省、赫尔曼德省、坎大哈省发生的 4 起骚扰和恐吓事件。

四. 协调国际援助

41. 政府在履行改革承诺方面取得了一些进展。6 月 2 日，独立地方治理局最终确定了国家以下各级政府民本政策实施计划。此前，计划已于 5 月 14 日得到法治和反腐败高级委员会的批准。它对中央和省级机关的角色作了必要的澄清，还详细说明了新就国家以下各级规划、融资和自然资源管理工作实施的改革。政府在提高省级公务员能力方面也有所进步。7 月 25 日，行政改革和公务员制度独立委员会报告说，大规模征聘公务员包括各省教师的程序于 2018 年 1 月启动，并已完成。最终聘用了 11 176 名公务员来填补 33 个省的职位空缺。中央和国家以下各级政府部门之间长期存在差距有害地方政府的合法性，这一问题开始通过改革得到解决。

42. 政府还继续努力改善用于指导反腐工作的体制框架，6 月 4 日，总统新任命了一名反腐败问题副总检察长。《反腐败法》草案已经定稿并送交第二副总统办公室审查。自上次报告以来，反腐败司法中心又审理了 4 起案件。2016 年中心成立至今办理的案件总数达到 38 起，涉及 152 名被告。24 起已结案件的结果是，最高法院对 71 人最后裁决，将其定罪并处以监禁。但是，国际合作伙伴对中心的业绩下滑表示关切，认为中心办案量停滞、审理量小，逮捕令经常得不到内政部的执行，这说明大量案件仍在缺席审判，对于定罪犯来说，没有任何后果。

43. 6 月 30 日，联阿援助团完成了围绕 2018 年 2 月 14 日生效的新《刑法典》开展的、为期三个月的执行情况调查。调查报告将交国际社会以及最高法院、总检察长和司法部的培训机构，以便找出差距，调整当前有关《刑法典》的培训计划。联阿援助团协助额外为地区法院和检察机关分发了 1 219 份新《刑法典》。另外，司法部也印制了 484 份新《刑法典》，提供给 34 个省中的 22 个。

44. 政府继续将私营部门改革作为优先事项，努力刺激经济增长，重新平衡公共和私有部门。然而，增长始终缓慢，该国经济能否从 2014 年安全过渡期间国际部队大幅缩减造成的冲击中逐渐恢复也因此存在风险。在 8 月 7 日发布的半年刊《阿富汗最新发展简报》中，世界银行预测 2018 年国内生产总值实际增长率为 2.4%，低于 2017 年的 2.7%，并称安全挑战、持续干旱、商业信心下降和政局不

稳是增长的主要制约因素。世界银行还表示，担心按当前预测经济增长跟不上就业需求。国家风险和脆弱性评估和国际劳工组织的数字说明，阿富汗 25%的劳动力未能从事有酬工作。此外，据估计，到 2025 年，每年新进入就业市场的人数为 48 万至 60 万，其中估计有 40 万是青年。由于将近 63.7%的阿富汗人不满 25 岁，对于 2001 年后出现的“青年人口膨胀”现象，得下更大功夫才能实现这个年龄段的人口红利，从而减轻劳动力市场的压力。

45. 7 月 18 日，联合协调监测委员会在喀布尔召开会议，讨论了在预定于 11 月 28 日召开的阿富汗问题日内瓦部长级会议之前与政府商定的 6 项关键交付成果，包括：(a) 举行自由、公平和可信的议会和县级选举；(b) 敲定所有国家优先方案，纳入增强妇女权能和提供基本服务(特别是教育和医疗)这些贯穿各个领域的问题；(c) 达到国际货币基金组织的基准；(d) 创造能够依靠私营部门拉动增长的有利环境，包括颁布《采矿法》和新的《土地分配法》；(e) 反腐事业取得明显进展，例如送达所有就涉嫌腐败的公职人员签发但未执行的逮捕令；(f) 安全部门改革取得进展。财政部成立了一个特别工作队对结果进行监测。

46. 8 月 12 日，政府和联阿援助团在喀布尔正式启动了日内瓦部长级会议的筹备工作。会议将把发展、增长、减贫和改革作为重点，并将引入一套新的问责指标，即日内瓦相互问责框架。

五. 人道主义援助和回返者

47. 2018 年因冲突新增 178 002 名流离失所者。5 月 15 日至 8 月 15 日，31 825 人流离失所。虽然与 2017 年同期相比，冲突导致流离失所的人数减少了三分之一以上，但是许多流离失所家庭被迫多次迁移，而且近期没有可能安全且不失尊严地返回原籍。在本报告所述期间，人道主义伙伴向因冲突而流离失所的 157 684 人提供了食物及其他生存援助。

48. 与 2017 年相比，2018 年受战争摧残的人中对创伤护理的需求增加了 14%，达到 24 687 例。在赫尔曼德省、库纳尔省、昆都士省、塔哈尔省，冲突造成严重影响，人员出入数量减少，对创伤护理的需求特别高。在本报告所述期间，卫生群组的 15 个合作伙伴为 584 934 人提供了咨询，其中 61%是妇女和女童。

49. 战争遗留爆炸物和受害者操作式简易爆炸装置仍然是导致阿富汗平民伤亡的主要原因，2018 年头 6 个月有 553 名平民伤亡。目前，受害者总人数中 89%是儿童。对此，联合国及其合作伙伴编制了儿童易学的战争遗留爆炸物读物，初步供 12 个村庄和 3 个儿童友好家园使用。2018 年 1 月至 6 月，地雷行动的合作伙伴从全国各地的战场和社区清除或销毁了 6 878 枚战争遗留爆炸物，不过由于冲突仍在持续，污染和威胁的程度也仍在大幅增加。

50. 在本报告所述期间，确诊了三例小儿麻痹症，2018 年的病例总数达到 11 例。据报，最近的病例是从两个县(赫尔曼德省 Nad-e-Ali 和库纳尔省 Tsowkey)传过来的。2018 年受影响的省份共有 4 个(赫尔曼德、坎大哈、库纳尔、楠格哈尔)。7 月

是流行高峰季节，在此期间开展了首次脊灰免疫运动，为高危地区的 6 003 849 名五岁以下儿童接种了疫苗。

51. 截至 8 月 4 日，全国 401 个县中有 229 个受到干旱影响。自 5 月初以来，巴德吉斯省 10 多万人被迫从农村地区转移到巴德吉斯、古尔和黑拉特省的城市中心。大多数新增流离失所人员在非正规住区生活，几乎享受不到基本的社会服务。农村人口已经荡尽家产，卖掉牲畜购买食物，吃掉下一个播种季节要用的种子。计划在全国范围内开展一次紧急评估，研究长期粮食安全状况，随着阿富汗大部分地区在 9 月提早进入青黄不接的季节，预计情况还会恶化。据估计，未来几个月有 140 万人需要紧急生存援助。

52. 联合国及其合作伙伴对因干旱而背井离乡逃往城市中心的家庭像对因冲突而流离失所的人员一样，提供了紧急援助。向农村地区的家庭提供粮食，以免干旱进一步导致流离失所。2018 年 7 月至 9 月，联合国及其合作伙伴预计将向受灾最严重的巴德吉斯省、法利亚布省、古尔省、黑拉特省、朱兹詹省的 441 000 人提供粮食援助。从 2018 年 9 月底开始，联合国及其合作伙伴要在至少 6 个月内扩大支持，覆盖 20 个省估计因干旱而需要援助的所有 140 万人。

53. 为满足这些紧急需求，政府从战略储备粮中调集了 6 万公吨小麦，联合国从国际市场采购了物资作为补充。根据联合国的估计，50 万人亟需农业和畜牧业生计支持，例如配发种子、肥料和饲料。发展行为体为补充人道主义应对措施，正在 6 个省实施项目，调集资源、开展业务，促进气候变化适应、农业价值链和农村发展工作，从而使这些省份能协助社区面对旱情增强恢复能力和长期抗旱能力。联合国还计划在法拉省开展清理活动，增加土地供应，减轻干旱引发的流离失所问题对收容社区和关键资源造成的负担。由于在坎大哈实施了清理工作，才得以建起新的住宅区，帮助从巴基斯坦返回的人获得土地。

54. 在本报告所述期间，共有 210 724 名阿富汗公民返回，其中包括自发回返者、被递解出境者和难民。移民组织称，2018 年 5 月 14 日至 8 月 18 日，7 433 名未登记人员从巴基斯坦返回，198 954 名未登记人员从伊朗伊斯兰共和国返回。同期，联合国难民事务高级专员公署协助 3 859 名难民从巴基斯坦返回，协助 446 名难民从伊朗返回，协助 32 名难民从其他国家返回。返回阿富汗的已登记难民数量远低于 2017 年同期的 43 208 人。2018 年，从伊朗伊斯兰共和国返回的未登记人员数量激增，回返人员和被递解出境人员超过 48 万，而 2017 年为 21.5 万，这显然是由于该国经济形势恶化所致。人道主义机构正尝试联系有需要的回返人员，为其提供食物、现金及其他基本必需用品包，助其重返社会。

55. 人道主义援助准入继续受到限制，5 月 15 日至 8 月 15 日共发生 130 起影响到联合国及其人道主义伙伴的事件。自年初以来，共记录了 253 起事件，包括 23 名援助人员被杀害。此外还有 37 人受伤，74 人被绑架，38 人被拘留。更加猛烈、更加处心积虑地袭击医疗设施和医务工作者的势头仍在延续。本报告所述期间，人道主义准入监测和报告任务组核实了 9 起不准人道主义物资进入的事件(包括：塔利班：7 起；伊黎伊斯兰国-霍拉桑省：1 起；亲政府民兵：1 起)，上一季度核实了 18 起此类事件。排雷员面临的绑架和武装暴力风险不断加大。在本报告所

述期间，发生了两起重大事件，包括伊黎伊斯兰国-霍拉桑省首次实施的长期绑架。各方争夺地区和反政府分子控制区内的人道主义援助准入仍是一项持续挑战。

56. 5 月，修订了 2018 年人道主义应对计划，追加 1.17 亿美元，用于对 140 万受干旱影响最严重的人提供援助。总体而言，计划修订后，需要将近 5.47 亿美元，计划在 2018 年救助 420 万人。截至 8 月 20 日，阿富汗境内的人道主义活动已接到 2.311 亿美元的资金，其中 1.758 亿美元用于计划内的活动。

六. 禁毒

57. 在本报告所述期间，政府开始制定新的国家打击毒品战略，应对近期鸦片种植和产量增加的情况。在区域层面上，联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)及其合作伙伴依托应对鸦片制剂造成的全球威胁战略行动，向新战略提供支持。为应对犯罪、恐怖主义和腐败引发的威胁，该战略行动以毒品和犯罪问题办公室在欧洲与西亚和中亚采取的一套协同办法为基础，采用了更加行之有效的手段。

58. 政府在国际伙伴的支持下继续开展禁毒行动。2018 年 1 月 1 日至 6 月 30 日，阿富汗执法当局共开展 1 804 次禁毒行动，收缴海洛因 1 584 千克、吗啡 6 767 千克、鸦片 12 030 千克、甲基苯丙胺 61 千克、印度大麻脂 15 426 千克、亚甲二氧基甲基苯丙胺(摇头丸)10 176 粒、固态前体化学品 15 537 千克和液态前体化学品 7 774 公升。共捣毁 22 个海洛因制造工场；逮捕嫌疑人 2 039 人；收缴车辆 311 辆、武器 134 件和移动电话 598 部。三名阿富汗缉毒警察在执行禁毒任务时殉职。

七. 援助团支助

59. 截止 7 月 31 日，援助团国际工作人员空缺率为 10%，本国专业干事空缺率为 11%，当地雇用人员空缺率为 3%，而核定空缺率分别是 11.1%、8.5%和 3%。女性工作人员的比例仍然很低。截至 7 月 31 日，各职类工作人员中女性所占比例分别为：国际工作人员 34%、联合国志愿人员 38%、本国专业干事 12%和当地雇用人员 7%。2018 年 5 月 1 日至 7 月 31 日，联阿援助团开展了 160 次陆上任务和 23 次空中任务以及 970 次反向外联任务(即县代表访问联阿援助团外地办事处)。

八. 意见

60. 阿富汗转型十年(2015–2024)已接近第五年。它始于 2014 年国际部队缩编。随着中点的临近，该国仍面临重大而复杂的政治、经济、安全挑战。该国经济增长率低，失业率高，与冲突有关的流离失所人数不断增加。此外还面临更紧迫的问题，例如目前正在发生的旱灾，将弱势社区推到绝境的边缘。冲突继续使平民百姓不断蒙受损失，每天面对的不安全状况因惨无人道的恐怖袭击而加剧。随着议会选举和总统选举的临近，迫切需要政治领导人展现目标一致的态度，指导阿富汗增强稳定和自力更生。

61. 实现开斋节停火期生动表达了阿富汗人广泛的和平愿望。这是自 2001 年以来第一次停火。阿富汗平民、阿富汗国家安全部队、塔利班战斗人员都欢庆了节日，证明来自不同宗教、部落、民间社会团体的阿富汗人民强烈渴望和平。停火期虽然短暂，但并不减弱其重要性。随后的袭击事件考验了达成和平解决办法的努力，但也不减弱停火期的重要性。联合国强调必须和平解决阿富汗冲突，并邀请各方尽全力实现这一最紧迫的目标。

62. 我感到遗憾的是，塔利班未接受总统在宰牲节文告中关于进行直接谈判以结束冲突的呼吁，也没有参加政府建议的停火。我鼓励会员国为阿富汗实现和平与稳定而开展合作，目标是使阿富汗政府与塔利班直接进行谈判。联合国继续与所有各方进行接触，并随时准备提供一切必要支持。

63. 我对冲突给平民人口造成的日益严重影响深感关切。2018 年上半年冲突造成 1 692 名平民死亡。这是联阿援助团 2009 年开始进行有系统记录以来 6 个月期间平民死亡人数的最高记录。对学校、医院、媒体办事处、援助提供者等等民用基础设施实施攻击突出显示了针对阿富汗社会结构的暴力。我敦促所有各方遵守其根据国际人权法和国际人道主义法应负的义务，即防止攻击平民和民用基础设施。

64. 不安全状况、暴力、贫穷、失业继续对阿富汗年轻人产生严重影响。我谴责最近针对教育设施进行的一系列恐怖袭击，特别是对楠格哈尔省女子学校和喀布尔一处教育中心的袭击。这种暴力以及据报反政府分子关闭学校的行为，是对所有阿富汗人接受教育这项基本宪法权利的攻击。新的《刑法典》将与儿童有关的罪行列为刑事罪是一个非常必要的步骤，有利于保护这些最脆弱的社会成员，包括避免其被武装团体招募和使用。该法必须得到执行。我赞扬阿富汗政府愿意就这些敏感问题以及与青年有关的所有事项进行互动，从而确认了阿富汗人口中人数最多的这个年龄组的需要。我欢迎 2018 年 6 月选定驻联合国的阿富汗青年代表。此举为进一步开展互动，包括就联合国的作用开展互动提供了机会。

65. 我赞扬政府努力增强正规司法系统起诉审理暴力侵害妇女案件的能力。然而，在针对性暴力和性别暴力获得救济方面仍然有严重的限制因素，事实上的有罪不罚现象也十分普遍，影响到阿富汗所有公民。这些情况突出显示需要继续努力促进和保护人权。我鼓励阿富汗当局采取一切必要措施支持阿富汗独立人权委员会作为有效而独立的机构履行其重要作用。

66. 我感到鼓舞的是，阿富汗选举管理机构正在艰难的情况下努力为 2018 年 10 月 20 日举行选举开展筹备工作。首次编制了将每个选民与投票站挂钩的选民名单。这确实是加强选举进程公正性的重大步骤。与此同时我感到关切的是，由于抗议者质疑某些候选人被选举投诉委员会排除，独立选举委员会的房地遭到封锁，地点包括总部和一些省份。这些行动拖延独立选举委员会的合法活动，不利于任何民主事业。我呼吁抗议者立即停止阻挠独立选举委员会的工作。

67. 及时可信的技术筹备工作固然至关重要，但其本身并不能解决政治问题。成功举行选举的首要责任属于各政治派别的政治领导人。这些责任包括：建设

性地参与和平进程，预防阻止欺诈违规行为，避免因某些不正当行为(或者仅仅因为选举结果不利)而宣布有选举欺诈的证据。因此，我对威胁抵制选举的行为深感关切。

68. 政治行为体如决定退出选举进程，则丧失了一些宝贵的东西。此举导致减少了让公民参与和听取其意见的途径，却鼓励了抗议或弃权这种较狭隘的表达方式。因此，我敦促所有政治领导人继续参与选举进程，向国家选举当局提出关切事项和有根据的投诉。我鼓励国家当局继续积极预防和发现违规行为，审议向其提出的涉嫌渎职证据。联合国将继续支持和协助阿富汗选举当局，向其提供技术知识等支助，同时确认阿富汗对此主权进程行使主导权和自主权。

69. 今年，阿富汗预计将获得足够的收入来满足其 50%的业务预算。这一趋势表明有潜力提供更多发展资金，并有可能促进经济增长，但紧迫的应急需求正在增加，特别是由于境内流离失所情况严重，而且该国正面临 10 年来最严重的干旱。正如联合协调监测委员会 7 月 18 日在喀布尔举行会议时有人所指出，鉴于阿富汗同时面临复杂的人道主义和发展问题，日内瓦部长级会议计划开展的讨论特别及时。

70. 阿富汗问题日内瓦部长级会议将提供一个宝贵的机会，让国际社会能再次对阿富汗作出政治承诺，也让政府能展示在履行关键承诺方面所取得的进展。这次会议正值一个关键时刻，处在 2016 年阿富汗问题布鲁塞尔会议和定于 2020 年举行的下次认捐会议之间的中点。随着准备工作的加快，我呼吁政府成员共同努力在日内瓦会议之前履行关键承诺。

71. 我向在阿富汗的所有联合国工作人员以及我的特别代表山本忠通表示感谢，感谢他们在极其不利的条件下继续全心全意履行我们的承诺，支持阿富汗人民。